



HAL
open science

Le droit à la sécurité alimentaire : réponses et non réponses du droit international

Dominique Rosenberg

► **To cite this version:**

Dominique Rosenberg. Le droit à la sécurité alimentaire : réponses et non réponses du droit international. François Collart Dutilleul. Penser une démocratie alimentaire (vol. I), Inida (Costa Rica), pp.399, 2013, 9782918382072. hal-00930208

HAL Id: hal-00930208

<https://hal.science/hal-00930208>

Submitted on 14 Jan 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



LE DROIT A LA SECURITE ALIMENTAIRE : REPONSES ET NON REPONSES DU DROIT INTERNATIONAL *

Dominique ROSENBERG,
Professeur de droit public à l'Université de Paris- Créteil Val-de-Marne

Les débats relatifs au droit à la sécurité alimentaire sont au centre du processus engagé sur la scène internationale depuis quelques années pour faire avancer de façon décisive, conformément aux objectifs du Millénaire, la lutte contre les phénomènes de famine et de malnutrition structurelles. Cette mise en avant sur l'agenda international doit beaucoup au Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation, O. De Schutter, dont la conviction et le tropisme fonctionnel donnent à penser que le respect sourcilieux de ce droit par tous les acteurs concernés- Etats, Organisations Internationales, notamment l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), sociétés transnationales de l'agro-alimentaire-constitueraient une des clefs de l'action contre la faim. Que ce soit dans son rapport de 2009 à l'issue d'une mission auprès de l'OMC, lorsqu'il estime que le droit à la sécurité alimentaire relève de la catégorie des normes de droit impératif général et que cette qualification doit être reconnue, position qu'il n'a de cesse de réitérer, ou dans sa proposition pertinente lors du Forum économique mondial de Davos en 2012, de soumettre chaque accord bilatéral d'investissement « à l'épreuve des droits de l'homme » sous la forme d'une étude d'impact, non seulement en matière sociale et environnementale, mais aussi en matière de sécurité alimentaire. Sans aucun doute cette orientation est bienvenue et doit être privilégiée pour corriger efficacement les effets négatifs du libre commerce des produits agricoles, accompagné du protectionnisme sélectif des grands pays agricoles ainsi que de la spéculation sur les prix des denrées agricoles.

Dans ces conditions il n'y a rien d'étonnant à ce que les juristes qui s'intéressent à cette question, s'agacent souvent des lenteurs procédurales et des réticences juridico-politiques des Etats pour aller dans cette voie. L'auteur de ces lignes se permet de rappeler que le droit international public ne s'auto-formule pas de façon spontanée et qu'il est l'œuvre des Etats, au principal, dont l'absence de volonté mérite d'être blâmée. Il est à noter, d'ailleurs, que, selon le Rapporteur spécial, vingt-quatre Etats dans le monde ont inscrit ce

* Cet article a été publié dans *Penser une démocratie alimentaire*, sous la direction de François Collart Dutilleul et Thomas Bréger, éd. Inida, Costa Rica, Volume I, 2013. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



droit dans leur constitution, essentiellement en Afrique et sur le continent américain. Tous ne le garantissent pourtant pas de manière équivalente, alors même qu'il s'agit de la norme suprême qui s'impose dans un Etat de droit : la force contraignante du droit constitutionnel, en tant que corpus de normes supérieures, ne s'en trouve pas remise en cause pour autant. Au-delà de ces considérations, on peut supposer que si le droit à la sécurité alimentaire n'est pas encore parvenu à occuper la place éminente qui doit lui revenir dans le panthéon des droits de l'homme, c'est pour deux raisons : l'une d'ordre historique qui tient à la genèse incertaine de ce droit fondamental (1) et un second facteur qui tient aux ambiguïtés de l'entité ou du sujet qui en est le titulaire, individu, peuple ou Etat (2). Malgré ces limites de nombreux éléments existent qui tendent à montrer que ce principe est en train de s'imposer dans l'ordre international (3).

1/ Un droit fondamental... Mais encore ?

A notre connaissance la première inscription du droit à la sécurité alimentaire dans le droit positif figure à l'article 11, 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 : « Les Etats parties au présent Pacte reconnaissant le droit fondamental qu'a toute personne d'être à l'abri de la faim, adoptent, individuellement et au moyen de la coopération internationale, les mesures nécessaires, y compris des programmes concrets... ». Auparavant ce droit n'était doté d'une telle portée juridique que dans des situations conjoncturelles, comme à l'article 26 de la Convention 3 de Genève de 1949 relative aux prisonniers de guerre, disposant que ceux-ci doivent bénéficier d'une ration quotidienne de base suffisante pour les maintenir en bonne santé, de même que d'eau potable, et ajoutant surtout que « toutes mesures disciplinaires collectives portant sur la nourriture sont interdites », ce qui renforce la portée de ce droit humanitaire. Par contre, au-delà de sa force symbolique, l'article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 qui prescrit le « droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation... » ne nous semble pas reconnaître le droit à l'alimentation comme un droit fondamental, comme le prouve sa reprise, quasiment mot pour mot, à l'article 11, 1 du Pacte, auquel il est adjoint le paragraphe 2 sus-cité qui lui qualifie de fondamental le droit de tout individu d'être à l'abri de la faim.

Cette analyse succincte démontre que le droit à la sécurité alimentaire n'a un caractère fondamental et une portée structurelle et universelle que depuis une époque relativement récente. Cela tient au fait que la codification des droits de l'homme s'est effectuée au plan international après 1945 selon une conception euro- ou occidental-centrique. Ce qui importait, c'était la jouissance et la garantie des droits civils et politiques et, même quand les droits de l'homme de la seconde génération ont été énoncés, les pays développés, très largement à l'abri de la faim et de la malnutrition, ne l'ont guère pris en compte : en témoigne le fait qu'il ne figure pas dans la Convention européenne des droits de l'homme, pas plus que dans ses Protocoles additionnels, pas plus que dans la Charte sociale européenne de 1961 ni dans sa version révisée, ni davantage dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ce droit est donc resté très longtemps un droit fondamental pour des phénomènes exceptionnels autant qu'exotiques pour les pays développés et (ou) ne valant que pour



certaines catégories de personnes particulièrement vulnérables. Son acception et sa portée sont plus amples désormais, il reste à examiner ce que signifie sa « fondamentale » en droit international public.

C'est l'Observation générale n°12 relative au droit à une nourriture suffisante du Comité des droits économiques, sociaux et culturels de 1999 qui fait foi quant au régime juridique de ce droit, son contenu, les obligations opposables aux Etats sur son fondement et son statut dans la hiérarchie des droits de l'homme. On note que le Comité réunit légitimement sous les termes « droit à une nourriture suffisante » les paragraphes 1 et 2 de l'article 11, soit le droit à un niveau de vie suffisant pour se nourrir et le droit fondamental d'être à l'abri de la faim. Quant à sa portée, (il est) « d'une importance cruciale pour la jouissance de tous les droits » et « indissociable de la dignité intrinsèque de la personne humaine et est indispensable à la réalisation des autres droits fondamentaux consacrés dans la Charte internationale des droits de l'homme ». Deux remarques sur cette définition : d'abord ces deux qualifications sont censées illustrer et confirmer le caractère fondamental de ce droit mais elles ne renseignent pas sur sa place dans la hiérarchie normative des droits de l'homme : fait-il partie des droits intangibles, intransgressibles, indérogeables ou inaliénables, en somme du « noyau dur » des droits de l'homme que l'on dote généralement d'une portée impérative ? Si la formulation du Comité le laisse présumer, elle ne va pas jusqu'à l'affirmer expressément, sans doute pour ménager les susceptibilités étatiques, méfiantes à l'égard des normes supra-obligatoires et réticentes à y intégrer un droit économique et social. Ces circonlocutions du Comité s'apparentent à celles de La Cour Internationale de Justice qui, pendant longtemps, a usé des termes « principe essentiel », « règle fondamentale », etc...pour ne pas avoir à se référer aux normes de *jus cogens*. En second lieu, le Comité insiste sur la nature de droit-condition de ce droit, qui est donc jugé comme étant un préalable à la jouissance ou à l'exercice d'autres droits fondamentaux, sans précision supplémentaire. Cette spécificité en fait-elle un droit supérieur aux autres ? La réponse nous semble négative : en décembre 2012 le Rapporteur spécial De Schutter publiait un rapport « Les droits des femmes et le droit à l'alimentation » (A/HRC/22/50) dans lequel il démontrait que plus les femmes élevaient leur niveau d'instruction en exerçant leur droit fondamental à l'éducation et en luttant contre les discriminations scolaires, plus cela avait des conséquences bénéfiques sur le droit à l'alimentation. Autant dire qu'il y a une interdépendance entre tous les droits fondamentaux et que le seul véritable droit-condition de tous les autres est le droit à la vie.

En droit international public, pas plus qu'en droit public français où la notion de droit fondamental est souvent une qualification prétorienne à finalité pragmatique, la catégorie des droits fondamentaux n'existe comme incluant des droits et des obligations stables et bien définis. La meilleure preuve en est fournie par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, outre pour le « noyau dur » de ces droits, utilise cette qualification pour des droits tels que celui à la liberté syndicale, à l'éducation ou à la liberté d'expression, tout en admettant que de tels droits puissent être limités selon les termes de la Convention et sous le contrôle du juge. La seule portée juridique, attachée aux droits fondamentaux, et elle est éminente, est que de tels droits ne peuvent être vidés de leur substance par ces limitations ou dérogations.



2/ Le droit à la sécurité alimentaire... Quel titulaire ?

La cause semble entendue : le droit à la sécurité alimentaire constitue un droit individuel fondamental que tout être humain peut revendiquer et exercer. Cette individualisation n'a pas empêché sa « collectivisation » dans des instruments conventionnels au profit de certaines catégories de personnes –prisonniers, femmes, enfants, personnes handicapées- jugées plus vulnérables en cas d'insécurité alimentaire. Au-delà de ces affectations on peut se demander si, dans la pratique, d'autres sujets ne s'estiment pas comme les véritables titulaires de ce droit. Tel est, par exemple, le cas de nombreux Etats : ceux-ci, en effet, qui ont pour obligation dans l'ordre international de respecter, protéger et mettre en œuvre ce droit, se sentent de plus en plus investis de la mission d'assurer la sécurité alimentaire de leur population pour l'avenir et revendiquent à cette fin un droit de souveraineté alimentaire, dont l'objectif serait de garantir sur le long terme le droit à la sécurité alimentaire de leurs ressortissants. Il s'agit d'un processus d'appropriation par certains Etats d'un concept dégagé à l'initiative de mouvements paysans (cf. *infra*) par lequel ces Etats considèrent qu'ils sont les mieux à même de définir et mettre en œuvre des politiques publiques agro-alimentaires efficaces, ces politiques visant, en particulier, à contourner les règles du marché mondial des produits agricoles établies dans le cadre de l'OMC en concluant des accords bilatéraux qui visent à leur assurer une sécurité alimentaire à moyen et long terme. Une telle acception de la sécurité alimentaire peut être comparée à celle valant pour la sécurité énergétique prônée par certains Etats, dont la France, il y a quelques décennies. Ce transfert d'un droit de l'homme vers la souveraineté étatique se manifeste, en particulier, par un phénomène contemporain qui a pris beaucoup d'ampleur, celui de l'achat ou de la location de terres par de nombreux Etats dans des pays peu développés¹. Si cet exercice de leur souveraineté alimentaire vise à satisfaire la propre sécurité alimentaire de leurs nationaux, quand il ne s'agit pas de produire des agro-carburants, il menace à rebours celle, le plus souvent très fragile, des ressortissants des pays hôtes de ces investissements : celle des paysans sans terre qui cultivent sans titre les espaces concernés, celle des peuples autochtones qui pourraient être délogés de leurs territoires coutumiers, celle des travailleurs agricoles qui ne seraient pas réemployés par les investisseurs étrangers, celle de l'ensemble de la population, dont la sécurité alimentaire serait mise en péril par cette externalisation de cultures vivrières. En somme la souveraineté alimentaire de certains Etats l'emporterait sur celle d'Etats moins développés et elle primerait sur le droit à la sécurité alimentaire comme droit de l'homme. Comment résoudre cette contradiction entre une souveraineté en faveur de la sécurité alimentaire des uns et le même droit fondamental qu'elle met en cause pour les autres ?

Il est urgent que, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) qui a cette question sur son agenda depuis trop longtemps, un mécanisme international soit établi pour protéger la sécurité alimentaire des populations des Etats hôtes conformément aux recommandations du Rapporteur spécial De Schutter dans son

¹ Sur ce sujet cf., entre autres, le rapport d'O. DE SCHUTTER, « Acquisitions et locations de terres à grande échelle : ensemble de principes minimaux et de mesures pour relever le défi au regard des droits de l'homme », A/HRC/13/33 de 2009.



rapport de 2009 sur les investissements foncier à grande échelle. Il préconise, en effet, de se référer à une disposition de la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones de 2007, l'article 32, 2 qui énonce que « les Etats consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et en connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources... » (rec. 10) et de l'étendre à l'ensemble des populations concernées par ces projets de mutations foncières et culturelles. De cette façon le droit des peuples à décider de leur souveraineté alimentaire (« la capacité des peuples à décider ce qui se produit, ce qui se consomme, donc de leur politique agricole » selon l'ONG de paysans Via Campesina lors de la réunion de la FAO de 1996) serait susceptible de s'opposer à la fois à la souveraineté alimentaire des pays investisseurs et à celle de leur Etat national plus soucieux de rentabiliser ses réserves foncières que de garantir la réalisation de la sécurité alimentaire de leur population. Cette proposition paraît audacieuse, voire utopique, en l'état du droit international et des relations internationales mais on doit souligner que cette disposition prévoyant l'accord des populations autochtones est de plus en plus invoquée à l'occasion de projets de développement visant leurs territoires, notamment sur le continent américain, au point de faire reculer ces initiatives².

Ces incertitudes quant à la portée contraignante de ce droit fondamental à la sécurité alimentaire et à ses titulaires ne remettent, toutefois, pas en cause sa progression dans la hiérarchie des droits de l'homme.

3/ Vers le droit impératif général ?

Cette brève réflexion part du postulat que l'élévation du droit à la sécurité alimentaire au rang de norme impérative du droit international contribuerait à en garantir de façon plus effective sa jouissance et son exercice. Cette hypothèse n'est pas partagée par l'ensemble de la doctrine internationaliste, soit que certains spécialistes de la question, tel F. Sudre, estime que cela n'aurait ni pertinence, ni portée décisive, sinon dans une démarche prospective, soit que d'autres auteurs, positivistes et opposés au *jus cogens*, concluent que, si certains principes ou règles pouvaient être qualifiés d'impératifs, c'est parce qu'elles auraient épuisé leurs effets opératoires et seraient devenues des normes mortes. Si la première conception ne manque pas de fondement, la seconde ignore par idéologie des évolutions contemporaines, comme, par exemple, celle relative à la lutte contre les atteintes les plus graves aux droits de l'homme, qui a été renforcée à mesure que la société internationale prenait conscience du caractère intangible du droit à la vie et de celui de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants.

² Pour ne prendre que deux exemples contemporains, on peut citer l'arrêt rendu le 18 avril 2013 par la Cour Suprême de l'Inde donnant satisfaction au peuple autochtone Dongria Kondhs qui avait demandé que son droit à l'eau et aux terres cultivables lui soit reconnu contre un projet d'installation d'une usine de bauxite à l'initiative d'une joint-venture anglo-indienne. L'autre exemple est fourni par la contestation des indiens Mapuche argentins contre la signature d'un accord relatif à l'exploitation d'un gisement de pétrole et de gaz de schiste entre l'Etat argentin et l'entreprise américaine Chevron sur leur territoire de Vaca Muerta en Patagonie.



Pour ce qui est de la codification des normes impératives, elle ne se décrète pas et il n'est pas imaginable que, sur injonction aussi pressante soit-elle, les Etats se réunissent et décident d'accorder le label impératif à ce droit (cf. les difficultés de la reconnaissance du droit à l'eau³). Cette codification est, au contraire, l'aboutissement d'un processus de maturation comme le démontre la montée en force contraignante de l'interdiction du recours à la force, du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de la souveraineté des Etats ou de l'interdiction des crimes les plus graves contre les individus. Trois éléments interdépendants convergent pour qu'un droit ou un principe soit intégré à cette catégorie : une application croissante qui va de pair avec une montée en puissance normative dans différents ordres juridiques et une justiciabilité de plus en plus affirmée. Il convient d'appliquer cette grille de lecture au droit à la sécurité alimentaire.

Pour ce qui est de l'application on est encore très loin du compte puisque le dernier Rapport de la FAO sur l'insécurité alimentaire dans le monde estime que pour la période allant de 2010 à 2012 870 millions de personnes souffrent de sous-alimentation chronique, soit 12,5 % de la population mondiale, dont l'immense majorité dans les pays en développement. Mais ce n'est pas faire preuve de cynisme de remarquer que ce nombre baisse régulièrement, même si c'est trop lent et trop velléitaire. Pas davantage de souligner que, si cette question ne subsistait pas avec cette ampleur, il ne serait pas nécessaire de renforcer la portée juridique de ce droit.

Sans conteste celle-ci s'est déjà accrue, et c'est un des facteurs qui a permis à l'insécurité alimentaire de reculer. Un nombre croissant d'Etats a intégré ce droit dans son ordre juridique interne sous l'influence des institutions internationales- FAO, Union européenne...- et avec leur aide, adopté des programmes sérieux et des mesures favorisant la mobilisation des ONG et de la société civile, notamment des paysans pauvres et des femmes vivant en milieu rural. La détermination des pays en développement à ne pas céder sur le dossier agricole lors des négociations du cycle de Doha et le blocage qui en est résulté pour l'OMC, ont mis en avant cette préoccupation de garantir une sécurité alimentaire plus universelle. Au plan du droit international on sait que le droit à la sécurité alimentaire comme le droit à la santé sont particulièrement protégés : quand des sanctions internationales sont adoptées par le Conseil de Sécurité, le régime des sanctions « intelligentes » prévoit qu'elles ne peuvent en aucun cas porter atteinte au droit à une nourriture suffisante de la population et que l'arme alimentaire est proscrite. Cette garantie ne vaut pas seulement pour les sanctions onusiennes, elle vaut également pour les mesures unilatérales coercitives ou non, les contre-mesures, comme en témoigne le dispositif de nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies. Ainsi la résolution A/65/217 de 2010, « Protection des droits de l'homme et mesures coercitives unilatérales » qui interdit « toute mesure unilatérale contraire au droit international qui empêche la population concernée de réaliser pleinement son

³ Lors de l'adoption de la Résolution A/64/292 du 10 juillet 2010 qui reconnaît « le droit à l'eau potable et à l'assainissement comme un droit de l'homme essentiel à la pleine jouissance de la vie et à l'exercice de tous les droits de l'homme » des divergences se sont manifestées, bon nombre des représentants des 41 Etats qui se sont abstenus estimant que la preuve n'était pas faite qu'en droit international le droit à l'eau soit un droit de l'homme fondamental. Cette opposition entre l'eau comme un droit et l'eau comme un bien peut se retrouver également dans les débats relatifs au droit à la sécurité alimentaire.



développement économique et social, nuise à son bien-être et fasse obstacle au plein exercice des droits de l'homme, y compris le droit pour chacun à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé ...et le droit à l'alimentation, aux soins médicaux et à l'éducation ». Cette tendance forte qui fait du droit à la sécurité alimentaire une composante des droits intangibles, peut être lue comme une extension logique de sa place et de sa portée comme élément du droit humanitaire « intransgressible », comme l'indique le Comité des droits économiques, sociaux et culturels dans son Observation générale n°8 de 1997 relative aux relations entre sanctions économiques et protection internationale des droits de l'homme, même si y est constatée une application incertaine.

Enfin la justiciabilité est décisive car, comme pour tous les autres droits, elle permet de passer d'une prescription générale et abstraite, notamment quant au degré d'obligation pesant sur les Etats, à une mise en œuvre singulière et concrète. Sur ce plan l'arrêt rendu par la Cour Suprême de l'Inde en 2003⁴ qui reconnaît que « tous les habitants en Inde ont le droit à l'alimentation et (que) ce droit doit être satisfait par l'Etat », notamment par l'établissement de programmes destinés à assurer une aide alimentaire garantie en cas de famine dans une région du pays, confirme la portée directement opposable de ce droit aux Etats. Il convient de souligner qu'une telle décision s'inscrit dans une jurisprudence constante de cette haute juridiction qui tend à faire une interprétation très large du droit à la sécurité alimentaire couplée au droit à l'eau, qui ne figure pourtant pas dans l'ordre constitutionnel du pays, en les rattachant au respect du droit à la vie qui relève de l'article 21 de la Constitution. Cette tendance forte du juge indien a montré son efficacité puisque, en juillet 2013, le gouvernement indien a adopté une ordonnance prévoyant d'élargir au profit de près de 70 % de la population un dispositif de sécurité alimentaire qui allouera aux bénéficiaires des produits de base à des prix subventionnés. Un tel plan qui doit être ratifié par le Parlement et qui devra être transparent devrait coûter environ 20 milliards de dollars. Dans le même sens l'arrêt de la Cour Suprême du Népal⁵ qui ordonne l'adoption d'une politique en faveur des femmes rurales discriminées dans leur accès à la terre ou autre ressources productives. Certes il ne s'agit que de deux exemples parmi d'autres de décisions de justice internes et l'on attend qu'une instance internationale se prononce en faveur d'une telle opposabilité : l'entrée en vigueur en mai 2013 du Protocole optionnel de 2008⁶ des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU, doit constituer une avancée. En effet, cette nouvelle justiciabilité place les droits économiques au même niveau que les droits civils et politiques, marquant ainsi le caractère indivisible et interdépendant des droits de l'homme.

Les règles de droit international et leur portée normative ne sont que le produit de l'action des différents acteurs de la société internationale impliqués : la portée impérative du droit à la sécurité alimentaire résultera de la mobilisation des individus ou de leurs groupes d'appartenance, des ONG, des juridictions et des institutions internationales à l'adresse des Etats.

⁴ *Union des peuples pour les libertés civiles c. Union indienne et autres.*

⁵ *Advocate Jyoti Lamsal Poudel c. Gouvernement népalais*, 10 juin 2010.

⁶ Protocole facultatif adopté par la résolution A/63/117 du 10 décembre 2008 de l'Assemblée Générale des Nations Unies.